

## Hintergrundpapier

Nr. 1 / Januar 2011

Rechtsstaatlichkeit im südlichen Afrika: die Suspendierung  
des SADC-TribunalsFeline Freier<sup>1</sup>

*Fünf Jahre nach seiner praktischen Konstituierung entschieden die SADC-Staats- und Regierungschefs im August 2010 in Windhoek, Namibia die de facto Suspendierung des SADC-Tribunals und sprachen ihren Bürgern somit das Recht auf internationale Rechtshilfe und Rekurs ab. Die renommiertesten Fälle, die im SADC-Tribunal eingereicht worden waren, waren Klagen weißer simbabwischer Farmer gegen die Zwangsenteignung ihrer Farmern durch die simbabwische Regierung. Den simbabwischen Gerichten war in diesen Fällen jegliche Zuständigkeit entzogen worden. Das SADC-Tribunal gab den Farmern Recht. Die simbabwische Regierung erklärte daraufhin, dass es sich nicht an ein Urteil des Tribunals halten werde, da der Gerichtshof nicht durch die notwendige Zweidrittelmehrheit der Mitgliedsstaaten ratifiziert worden sei, und leitete die Revision und de facto Aufhebung des Tribunals ein. Dieser Bericht beleuchtet die Hintergründe und die Bedeutung der Suspendierung des Tribunals für die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in der Region.*

## Kleine Geschichte des SADC Tribunals



SADC, die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (engl. *Southern African Development Community, SADC*) ist eine regionale Organisation zur wirtschaftlichen und politischen Integration im südlichen Afrika. SADC geht auf die Entwicklungskonferenz des Südlichen Afrikas (*Southern African Development Coordination Conference, SADCC*) zurück, die im April 1980 als Gegengewicht der Frontlinienstaaten zur wirtschaftlichen Vormachtstellung Südafrikas in Apartheid-Zeiten gegründet wurde. Bei der Neugründung von 1992 handelte es sich um ein regionales Integrationsvorhaben der Staaten im südlichen Afrika. Der SADC Sitz ist Gaborone in

<sup>1</sup> Regional Programme Officer der FNF in Johannesburg, Südafrika.

Botsuana. Das SADC-Tribunal wurde 1992 durch den Artikel 9 des SADC-Abkommens als eine der SADC-Institutionen gegründet. Es sollte die Befolgung und korrekte Interpretation des Abkommens gewährleisten und über an das Tribunal herangetragene Dispute gerichtlich entscheiden.

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs, das oberste Entscheidungsorgan von SADC, ernannte die Richter des Tribunals erstmals bei ihrem Gipfeltreffen in Gaborone am 18. August 2005. Lange Zeit wurde die Schaffung des SADC-Tribunals mit Sitz in Windhoek, Namibia als Meilenstein in der Geschichte von SADC als Organisation und der Entwicklung einer gemeinsamen Rechtssprechung angesehen. Um seine Unabhängigkeit zu gewährleisten bestimmt Artikel 17 (2), dass die Richter des Tribunals nur dem internationalen Charakter von SADC und keinem einzelnen Staats- oder Regierungschef, oder gar einer externen Autorität, verpflichtet sind. Die Arbeitssprachen des Gerichtshofes sind English, Portugiesisch und Französisch. Das Tribunal entscheidet Gerichtsprozesse zwischen den Bürgern von SADC-Staaten und den Mitgliedstaaten erst, wenn alle innerstaatlichen Rechtswege erschöpft sind. Ferner entscheidet das Tribunal in Fällen, die gegen SADC selbst eingereicht werden, und theoretisch über Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten. Am 27. August 2007 reichte der malawische Staatsbürger Herr Ernest Francis Mtingwi die erste Klage am SADC-Tribunal ein – eine arbeitsrechtliche Klage gegen das SADC-Sekretariat, welche er allerdings verlor. Die Mehrzahl der folgenden Prozesse bis August 2010 waren Klagen simbabwischer Bürger gegen ihre Regierung. Im August 2010 entschieden die SADC Staats- und Regierungschefs in Windhoek, Namibia die *de facto* Suspendierung des Gerichtshofes und sprachen ihren Bürgern somit das Recht auf internationale Rechtshilfe und Rekurs ab. Im November 2010 wurde eine schweizerische Beratungsfirma mit der Revision des Tribunals beauftragt.

### Der Fall Campbell

Der Fall „Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v Republic of Zimbabwe“ war die bedeutendste Klage weißer simbabwischer Farmer gegen die Zwangsenteignung ihrer Farmen durch die simbabwische Regierung. Das SADC-Tribunal entschied am 28. November 2008, dass 1. die simbabwische Regierung das SADC-Abkommen verletzt habe, in dem sie den Farmern den Zugang zu nationalen Gerichten verweigerte, 2. dass die weißen Farmer auf Grund ihrer Hautfarbe diskriminiert wurden und 3. dass die simbabwische Regierung eine angemessene Entschädigung an die Farmer, deren Land sie zwangsenteignet hatte, zu entrichten habe. Doch Mugabe und seine Junta zeigten sich von dem Urteil wenig beeindruckt.

Die Landreform begann in Simbabwe 1979 mit dem Inkrafttreten des Lancaster House Abkommens und der Unabhängigkeit Simbawes. Nach den Jahren der weißen Minderheitsregierung im damaligen Rhodesien von 1923 bis 1979 ging es darum eine gerechtere Landverteilung zwischen der lange benachteiligten schwarzen und der weißen Bevölkerung zu finden. Staatliche Zwangsenteignungen von Farmland wurden im Februar 2000 als politische Maßnahme Mugabes um eine drohende Wahlniederlage abzuwenden eingeleitet. Mike Campbell begann 1974 seine Farm „Mount Carmel“ abzubezahlen (<http://www.mugabeandthewhiteafrican.com/mt-carmel-farm/>), der volle Titel ging allerdings erst 1999 auf ihn über, nachdem u.a. die simbabwische Regierung ein sog. *„certificate of non-interest“* ausgestellt hatte, d.h. bestätigte, dass man von Regierungsseite kein Interesse am Ankauf der Farm habe.<sup>2</sup> Im Juli 2001, inmitten von Farminvasionen großen Stils durch „Kriegsveteranen“, wurde Campbell erstmals informiert, dass „Mount Carmel“ an die Regierung übergehen solle. Nach Campbells Klage erklärte der Oberste Gerichtshof den Bescheid für ungültig.

---

<sup>2</sup> Die britische Regierung hatten stattdliche Summen für den Ankauf von Farmen zur Verfügung gestellt, damit diese an schwarze Kleinfarmer übertragen werden konnten. Dieses Programm war aber von Anfang an durch Korruption auf ZANU-Seite gekennzeichnet und wurde schließlich durch die Regierung Blair beendet.

Drei Jahre später versuchte eine Gruppe von Personen die Farm im Namen des Sprechers der Regierungspartei ZANU-PF (*Zimbabwe African National Union – Patriotic Front*) Nathan Shamuyarira einzunehmen, dem die Farm angeblich zugesprochen worden sei – soviel zur Landverteilung im Sinne einer Entschädigung der benachteiligten Mehrheit der Bevölkerung. Mike Campbell appellierte mit der Bitte um eine Schutzanordnung and den Obersten Gerichtshof.

Im September 2005 wurde von der simbabwischen Regierung eine Verfassungsänderung, Zusatz 17, beschlossen, die den Besitz von bestimmten Kategorien von Land auf die Regierung übertrug und den Gerichten die Zuständigkeit für jegliche Art von Klagen gegen Zwangsenteignungen entzog. Im Mai 2006 klagte Campbell gegen die Verfassungsänderung. Im folgenden Dezember wurde der *Gazetted Land Act* verabschiedet, der allen Farmern, die zwangsenteignet worden waren und die kein offizielles Ausnahmeschreiben besaßen, vorschrieb innerhalb von 45 Tagen ihr Land nicht mehr zu bestellen und ihr Zuhause innerhalb von 90 Tagen zu verlassen. Im Oktober 2007, ehe das simbabwische Verfassungsgericht seine Entscheidung verkündet hatte, erhob Campbell am SADC-Tribunal gegen die Zwangsenteignungen der simbabwischen Regierung Klage. 77 andere Farmer folgten seinem Beispiel.

Das simbabwische Verfassungsgericht stellte das Verfahren Campbell am 22. Januar 2008 ein. Das Gericht befand, 1. dass Hautfarbe in dem Fall keine Rolle spielte, da weder die relevanten Passagen der Sektion 16B der Verfassung noch die Landaneignungen explizit Hautfarbe erwähnten, 2. dass die simbabwische Regierung das Recht auf Zwangsaneignungen habe, und 3. die Legislative das Recht habe die Verfassung zu ändern. Das Gericht erklärte ferner, dass der Versuch durch ein Gericht eine rechtmäßige Aneignung anzuzweifeln, dem Missbrauch des Rechts auf Rechtsschutz gleichkäme. Im Juni 2008 wurden Mike Campbell, seine Frau Angela und sein Schwiegersohn Ben Freeth entführt und brutal zusammengeschlagen, im August und September 2009 wurden ihre Farmhäuser durch Feuer zerstört.<sup>3</sup>

## Die Entscheidung des SADC Tribunals

Das SADC Tribunal entschied, dass es berechtigt sei den Fall Campbell anzuhören, da er die Bereiche Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, also verpflichtende Grundsätze des SADC-Abkommens betreffe. Als Interimsmaßnahme forderte das Tribunal die simbabwische Regierung im Dezember 2007 dazu auf, keinerlei Schritte zur Vertreibung der Campbells von ihrer Farm zu unternehmen. Im November 2008 entschied der Gerichtshof, dass es berechtigt sei, den Fall anzunehmen da die Verfassungsänderung von 2005 dem Kläger den Zugang zu den inländischen Gerichten versperrt habe. Ferner wurde das Urteil gefällt, dass Zusatz 17 eine indirekte bzw. *de facto* Rassendiskriminierung sei, da die Implementierung ausschließlich weiße Farmer betraf. Die Kläger seien zu einer angemessenen Entschädigung berechtigt. Nach einer weiteren Klage von Campbell und einem weiteren Kläger wegen Missachtung des Gerichts durch die simbabwische Regierung, entschied das Tribunal im Juni 2009, dass die simbabwische Regierung seinem Urteil nicht nachgekommen sei und dass das Tribunal sein Urteil an den SADC-Regierungsgipfel weiterreichen werde. Beim Gipfeltreffen im September 2009 wurde die Entscheidung des Tribunals jedoch nicht einmal erwähnt.

---

<sup>3</sup> Der Dokumentarfilm „Mugabe and the White African“ (2009) von Lucy Bailey und Andrew Thompson begleitet Michael Campbell und seine Familie in ihrem beeindruckenden Kampf gegen Robert Mugabe und seine Militärjunta in Simbabwe und vor dem SADC Tribunal: <http://www.mugabeandthewhiteafrican.com/>.

## Simbabwes Reaktion

Im September 2009 erklärte Simbabwes Justizminister Patrick Chinamasa, Mitglied Mugabes Regierungspartei ZANU-PF, in einem Brief an das SADC-Tribunal, dass es keine Gerichtsbarkeit über Simbabwe habe, da das Protokoll des Tribunals nicht von der notwendigen Zweidrittelmehrheit der SADC Staaten ratifiziert worden sei. Simbabwe sei weder an vergangene noch an künftige Urteile des Gerichtshofes gebunden. Patrick Chinamasa erklärte weiter, dass das Tribunal überstürzt als „Bluthund“ gegen Simbabwe und seine Landreform eingesetzt worden sei. Er erklärte, dass man hoffe, dass das Tribunal seine Arbeit wieder aufnehmen könne, sobald ein neues Mandat entwickelt worden sei, dass den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofes kläre. Hierbei ginge es vor allem auch um die Beziehung zwischen dem Tribunal und den innerstaatlichen Gerichten; um das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu inländischem Recht. Der Minister führte weiter aus, dass Simbabwe der Idee des Tribunals keineswegs abgeneigt sei. Allerdings wolle man ein Justizorgan, das für „alle akzeptabel“ sei und das ausschließlich Fälle bearbeiten solle, die von SADC-Mitgliedsstaaten eingereicht würden. Der Sarkasmus dieser Aussage bezüglich wirklicher Rechtsstaatlichkeit und dem Rechtsschutz der SADC-Bevölkerung spricht für sich.

*„Wir brauchen ein Tribunal, wie auch immer es heißen mag, als notwendiges Instrument unserer Integration. Aber dies muss auf der gründlichen Diskussion beruhen, welche Verfahren die Mitgliedsstaaten bei einem solchen Tribunal vorbringen wollen“,* so Chinamasa. Der Minister nannte mögliche Aufgabenbereiche, in denen nationale Gerichte keine Entscheidungen fällen können, so die Zollunion, die Freihandelszone und eine zukünftige gemeinsame regionale Währung. Simbabwe könne nicht hinnehmen, dass das SADC-Tribunal versuche seine Verfassung umzuschreiben. „Unsere Landreform ist verfassungsmäßig... Unsere Gerichte haben entschieden, dass die Landreform legal ist, dass sie verfassungsmäßig ist.“

Während sich die vormalige Oppositionspartei MDC (*Movement for Democratic Change*), seit September 2008 in einer Einheitsregierung mit ZANU-PF, lange Zeit gegen die Missachtung des SADC-Tribunals durch ZANU-PF gestellt hatte – das Kabinett war bezüglich Chinamasas Brief an das SADC-Tribunal nicht einmal informiert worden – erklärte man sich mit dem Ergebnis des SADC-Gipfeltreffens im August 2010 und somit wohl auch mit der *de facto* Suspendierung des Tribunals als „einigermaßen zufrieden“.

Tatsächlich wurde das SADC-Tribunal nur von fünf der fünfzehn Mitgliedsstaaten ratifiziert. Südafrikanische Juristen, unter ihnen der Verfassungsrechtsexperte Professor Jeffrey Jowell, erklären jedoch, dass es keine juristische Grundlage für die Behauptung gäbe, dass die Beschlüsse des Tribunals für Simbabwe nicht rechtlich bindend seien. Simbabwe habe das SADC-Abkommen unterschrieben, und das Protokoll, welche das SADC-Tribunal begründe sei nach Artikel 16 (2) für alle Mitgliedsstaaten bindend. Dies mache eine zusätzliche Ratifizierung obsolet.

## Die Reaktion der Zivilgesellschaft auf die Suspendierung des Tribunals

Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen<sup>4</sup>, unter ihnen *Ditshwanelo*, *The Botswana Centre for Human Rights*, Mitglied des von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit unterstützten *Sou-*

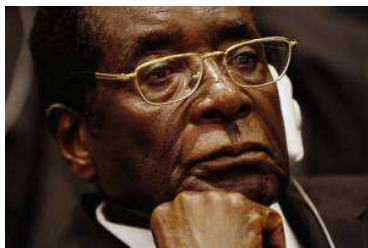
---

<sup>4</sup> Die folgenden Nichtregierungsorganisationen verurteilen die Revision des Tribunals: Southern Africa Litigation Centre (SALC), Centre for Human Rights and Rehabilitation – Malawi, Ditshwanelo, The Botswana Centre for Human Rights, International Commission of Jurists (ICJ) – Africa Regional Office Open Society Justice Initiative (OSJI), Socio-Economic Rights Institute of South Africa (SERI), Zimbabwe Exiles Forum

thern African Legal Assistance Network (SALAN)<sup>5</sup>, forchten den Revisionsentscheid an. Die Nichtregierungsorganisationen erklären in einem Rechtsgutachten, dass die Entscheidung der Revision des Tribunals außerhalb des Kompetenzbereichs des SADC-Regierungsgipfels liegt, und die Staats- und Regierungschefs ihren Bürgern unrechtmäßig das Recht auf Rechtshilfe und Rekurs vorenthalten. Auch seien die Gründe der Suspendierung nicht klar ersichtlich.

Die Entscheidung des SADC-Gipfels vom August 2010 bedeutet die *de facto* Auflösung des SADC-Tribunals. Über einen Zeitraum von sechs Monaten soll der Gerichtshof keine Fälle annehmen, während seine Rolle, seine Funktionen und Aufgabenbereiche durch die SADC-Justizminister und Generalstaatsanwälte überprüft werden. Revisionsprozesse internationaler Gerichtshöfe sind nicht ungewöhnlich. Allerdings wurden sie in der Vergangenheit niemals an das Verbot gekoppelt keine neuen Fälle annehmen zu dürfen. Die Nichtregierungsorganisationen sind besorgt, dass die Revision nicht innerhalb von sechs Monaten – also bis Ende Februar 2011 – abgeschlossen sein wird, sondern sich über Jahre hinstrecken wird. Abgesehen vom Revisionsprozess, haben die Staats- und Regierungschefs der SADC-Staaten im August die Amtszeit von fünf der zehn Richter des Tribunals nicht verlängert. Ein Amtsinhaber ist zudem zurückgetreten. Das Tribunal ist also seit Monaten bereits nicht funktionsfähig. Seine Unabhängigkeit ist bei weitem nicht mehr gewährleistet.

### SADC und Mugabe



Die Geschehnisse im Vorfeld des Revisionsentscheids zeigen ganz klar, dass die Gründe für die Entscheidung im Infragestellen der Legalität des Tribunals durch die simbabwische Regierung zu suchen sind, nachdem das Tribunal wiederholt gegen den simbabwischen Staat urteilte. Lange Zeit hat die simbabwische Regierung seine staatsinternen Gerichte ausgebootet um den Landkonflikt in seinem ureigenen Interesse zu „lösen“. Nun konnte

Mugabe die Suspendierung des SADC-Tribunals erreichen, um sich nicht an dessen Urteile halten zu müssen. SADCs Unterstützung Mugabes wurde bereits an anderer Stelle deutlich, zum Beispiel in der Lobbyarbeit für das Aufheben internationaler Sanktionen gegen simbabwische Regierungsmitglieder.

Durch ihre Entscheidung das SADC-Tribunal einem Revisionsprozess zu unterziehen haben die sich die Staats- und Regierungschefs der SADC-Mitgliedsstaaten klar dagegen entschieden Druck auf Mugabe auszuüben, der die Urteile des regionalen Gerichtshofes seit 2008 ignoriert. Warnungen, dass Mugabes Missachtung des Gerichts die Glaubwürdigkeit SADCs insgesamt in Frage stellt, scheint die Staats- und Regierungschefs nicht sonderlich zu beunruhigen. Ihre Entscheidung lässt auf die Geringschätzung von Rechtsstaatlichkeit in der Region und „zu Hause“ schließen. Betrachtet man die rechtsstaatliche Lage in vielen der Mitgliedsstaaten, man denke nur an die Demokratische Republik Kongo, so ist dies wohl wenig verwunderlich.

Die Entscheidung das SADC-Tribunal zu suspendieren ist ein schwerer Rückschlag für die simbabwischen Farmer, denen im Rahmen der Landeinnahme Mugabes noch immer Gewalt droht, und für die Rechtsstaatlichkeit in der Region. Nachdem ihnen die inländischen Rechtswege verstellt wurden, hatten die Farmer keine andere Wahl als sich an das SADC-Tribunal zu wenden. Der regionale

---

<sup>5</sup> Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit unterstützt mit dem Southern African Legal Assistance Network (SALAN) den Dialog und Informationsaustausch von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich Menschenrechte, um vor allem bürgerlicher und politischer Rechte, und die Rechtsstaatlichkeit im südlichen Afrika zu fördern.



Gerichtshof entschied, dass die staatliche Landaneignung unrechtmäßig und diskriminierend war und ordnete der simbabwischen Regierung an, die Farmer und ihre Eigentumsrechte zu schützen und Entschädigungen für bereits enteignetes Land zu zahlen. Doch Mugabe und seine Junta reagierten auf das Urteil mit verächtlichem Hochmut. Ben Freeth, der gemeinsam mit seinem Schwiegervater Mike Campbell gegen Mugabe klagte, erklärt: *„Wenn die SADC-Regierungschefs die Zivilgesellschaft nicht ernst nehmen, dann herrscht innerhalb SADCs eine Diktatur. Wenn die SADC-Regierungschefs international respektiert werden wollen, dürfen sie diese Dinge nicht zulassen.“*

## Südafrika: Versteigerung simbabwischen Regierungseigentums

Ende November 2010 entschied der South Gauteng High Court in Johannesburg, dass ein Grundstück der simbabwischen Regierung in Kapstadt kommerzieller und nicht diplomatischer Natur sei und daher beschlagnahmt und versteigert werden dürfe, um einen Teil der Schulden der simbabwischen Regierung zu tilgen. Die simbabwischen Farmer Louis Fick, Mike Campbell and Richard Etheredge hatten im März 2010 nach dem Urteil des SADC-Tribunals gegen die simbabwische Regierung Ansprüche auf das Grundstück erhoben. Nach der Belastung von insgesamt vier Grundstücken durch Anwälte der Nichtregierungsorganisation *AfriForum*, hatte die deutsche Bankgruppe KfW Ansprüche geltend gemacht und die Versteigerung eingeleitet. Die simbabwische Regierung erhob daraufhin Anklage gegen die KfW-Gruppe, der sie 40 Millionen Euro schuldet, und gegen die Kläger Louis Fick, Mike Campbell and Richard Etheredge.

Die symbolische Bedeutung des südafrikanischen Urteils ist mannigfach. Zum einen ist es das erste Mal, dass Robert Mugabe und seine simbabwische Militärjunta international zur Rechenschaft gezogen werden. Es ist selten, dass Staatseigentum im Ausland zwangsverkauft wird; dies setzt einen interessanten Präzedenzfall für weitere Klagen gegen den simbabwischen Staat. Das südafrikanische Urteil hat das Potenzial aufgezeigt, das der Gerichtshof als Wächter der Rechtsstaatlichkeit in der Region weiterhin hätte entfalten können. Leider verdeutlicht es gleichzeitig weshalb die SADC-Regierungschefs das Tribunal auszuhebeln versuchen. Die südafrikanische Regierung hat sich sowohl unter dem Präsidenten Mbeki als auch unter seinem Nachfolger Zuma nie klar gegen Mugabes Tyrannei positioniert.

### Fotos:

SADC Flagge: [http://en.wikipedia.org/wiki/Southern\\_African\\_Development\\_Community](http://en.wikipedia.org/wiki/Southern_African_Development_Community)

Mugabe: [http://en.wikipedia.org/wiki/Robert\\_Mugabe](http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Mugabe)

### Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Bereich Internationale Politik  
Referat für Querschnittsaufgaben  
Karl-Marx-Straße 2  
D-14482 Potsdam

Aktuelle Informationen zur Projektarbeit der Stiftung in Afrika finden Sie unter [www.africa.fnst-freiheit.org](http://www.africa.fnst-freiheit.org)